

Die wichtigen neun Prozent: der Agrarhandel als ein Hemmschuh bei der WTO-Konferenz

Decker, Claudia; Mildner, Stormy

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Decker, C., & Mildner, S. (2006). Die wichtigen neun Prozent: der Agrarhandel als ein Hemmschuh bei der WTO-Konferenz. *Internationale Politik*, 61(2), 100-107. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-122341>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die wichtigen neun Prozent

Der Agrarhandel als ein Hemmschuh bei der WTO-Konferenz

von Claudia Decker und Stormy Mildner

In Hongkong wurde kein Durchbruch in den WTO-Verhandlungen über eine Liberalisierung des Welthandels erwartet – das war schon im Vorfeld klar. Doch Fortschritte, besonders im Agrarbereich, sind erforderlich, wenn das Einkommen der Entwicklungsländer steigen soll. Selbst ein Minimalkonsens der Doha-Runde wäre für diese Länder besser als der Schuldenerlass von 2005 oder die Erhöhung der Entwicklungshilfe.



Dr. CLAUDIA DECKER, geb. 1971, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsinstitut der DGAP, Programm „Globalisierung und Weltwirtschaft“.



STORMY MILDNER (MSc.), geb. 1976, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am John-F.-Kennedy-Institut der FU Berlin.

2005 war das Jahr der großen Ankündigungen: Auf dem G-8-Gipfel in Gleneagles im Juli einigten sich die Industrieländer auf einen zusätzlichen Schuldenerlass für 18 HIPC-Länder (Heavily Indebted Poor Countries) über rund 40 Milliarden Dollar. Gleichzeitig kündigten die G-8-Länder an, die Entwicklungshilfe (ODA) bis 2010 um 50 Milliarden Dollar aufzustocken – 25 Milliarden davon sollen allein den afrikanischen Entwicklungsländern zugute kommen. Das Ziel, die extreme Armut in der Welt zu beenden, stand auch im September beim Weltgipfel der Vereinten Nationen im Mittelpunkt. Hier waren sich alle einig: Die Maßnahmen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele bis 2015 müssen intensiviert werden, darunter eine Erhöhung der ODA auf 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts der Geberländer. Afrika, der einst vergessene Kontinent, war in aller Munde, ob nun beim G-8-Treffen, dem Weltgipfel oder bei den Live8-Konzerten. Allerdings sind die Ankündigungen der Industrieländer mit Vorsicht zu genießen. So handelt es sich um nicht viel mehr als Versprechen, die erst noch eingelöst werden müssen.

Auch im Welthandel sollte es in diesem Jahr endlich Fortschritte und deutliche Zugeständnisse an die Ent-

wicklungsländer geben, war doch das Ende der WTO-Verhandlungsrunde, der so genannten Doha-Entwicklungsrunde, ursprünglich bereits für Anfang 2005 vorgesehen. Aber man kam auch hier über Ankündigungen und Bekräftigungen des Entwicklungsziels kaum hinaus. Zwar wurde bei der sechsten WTO-Ministerkonferenz, die vom 13. bis 18. Dezember 2005 in Hongkong stattfand, ein Entwicklungspaket geschnürt, wonach die 50 ärmsten Entwicklungsländer (LDCs) ab 2008 die Möglichkeit haben sollen, Güter zoll- und quotenfrei in die Industrieländer zu exportieren. Im Vergleich zu den möglichen Einkommensgewinnen aus einem wirklichen Agrarkompromiss ist dies jedoch eher ein Trostpflaster. In den Worten des brasilianischen Außenministers und Wortführers der G-20, Celso Amorim, heißt dies für den Welthandel und die Entwicklungsländer: „Es gibt nichts Neues, um die Wahrheit zu sagen.“¹

Und dabei sollte die Doha-Verhandlungsrunde die erste wirkliche Entwicklungsrunde der WTO werden, mit dem Ziel, die inhärenten Ungleichgewichte im Welthandelssystem endlich zu beseitigen: Einerseits sollten die Entwicklungsländer beim Aufbau von Handelskapazitäten unterstützt werden, um ihnen eine um-

¹ Feilschen im Grünen Zimmer, *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 15.12.2005.

fassendere Teilnahme am Welthandel zu ermöglichen. Andererseits sollte gerade der Handel in Sektoren weiter liberalisiert werden, in denen sie ein besonderes Exportinteresse haben, darunter Landwirtschaft und Textilien. Man versprach sich viel durch eine weitreichende Liberalisierung: Die Weltbank schätzte noch im Jahr 2002, dass durch einen uneingeschränkten Zugang zu den Landwirtschaftsmärkten der Industrieländer und eine Abschaffung der Exportsubventionen das Einkommen der Entwicklungsländer um 11,6 Milliarden Dollar jährlich steigen würde. Insgesamt sollte die Doha-Runde das Einkommen der Entwicklungsländer bis zum Jahr 2015 um über 200 Milliarden Dollar erhöhen.

Eine solche Einkommenssteigerung wird die Doha-Runde nun sicherlich nicht mehr bringen. Auch die Weltbank hat ihre Schätzungen deutlich nach unten revidiert. Erst kürzlich errechnete sie auf der Grundlage ihres umfassendsten Modells mit vollständiger Marktöffnung nur noch eine Einkommenssteigerung von etwa 86 Milliarden Dollar bis zum Jahr 2015. Sehr viel wahrscheinlicher, als von einer vollständigen Marktöffnung auszugehen, ist es allerdings, einen Agrarkompromiss zwischen den USA und der EU als Basis für die Berechnungen zu wählen. Dann sind die Einkommenserwartungen der Weltbank noch niedriger und liegen bei ca. 16 Milliarden Dollar für die Entwicklungsländer bis 2015. Anstatt die erwarteten 30 Millionen Menschen aus der extremen Armut zu befreien, würde die Zahl derjenigen, die unter der absoluten Armutsgrenze von einem Dollar pro Tag leben, nur noch um 2,5 Millionen Menschen reduziert werden. Afrika südlich der Sahara würde kaum einen Nutzen aus einem sol-

chen Doha-Kompromiss ziehen: Nur etwa 500 000 Menschen würden hier der extremen Armut entkommen.

Was sind die Ursachen dieser deutlich niedrigeren Einkommenssteigerung? Einerseits liegt dies sicherlich in Ungenauigkeiten bei den ersten Schätzungen und Berechnungen der Weltbank, die zu einer Überbewertung der aus einer kompletten Handelsliberalisierung resultierenden Einkommenssteigerung geführt haben. So wurden einerseits die Kosten einer Liberalisierung für diejenigen Länder, die zurzeit noch vom präferenziellen Marktzugang in Industrieländer profitieren, nicht berücksichtigt. Andererseits gingen die Modelle sowohl vom Zollniveau von 1997 als auch von den unter der WTO gebundenen Zollsätzen und nicht von den tatsächlich angewandten Zöllen der WTO-Mitglieder aus, die zumeist schon deutlich niedriger sind. Vor allem liegen die niedrigen Einkommenserwartungen jedoch an den stockenden, wenig Erfolg versprechenden Verhandlungen und dem wahrscheinlichen Doha-Kompromiss, der alles andere als eine vollständige Liberalisierung bewirken wird.

Rückschritte und Stolpersteine

Nach dem erfolgreichen Beginn der WTO-Verhandlungsrunde 2001 in Doha (Katar) und der anfänglichen Euphorie der Verhandlungspartner stellten sich schnell Enttäuschung und Frustration über die festgefahrenen Gespräche und zahlreichen verpassten Verhandlungsfristen in der Landwirtschaft oder bei den Dienstleistungen ein. Gerade in der Landwirtschaft gingen die Verhandlungen, wenn überhaupt, nur sehr mühsam voran. Diese macht zwar nur rund neun Prozent des Welthandels aus, doch ist sie vor allem für Entwick-

Am Anfang waren die Erwartungen hoch: der uneingeschränkte Zugang zu den Agrarmärkten der Industrieländer und eine Abschaffung der Exportsubventionen sollte das Einkommen der Entwicklungsländer erheblich verbessern.

Die Zeiten sind vorbei, in denen die USA und EU Verhandlungsergebnisse diktieren konnten. Die G-20 unter Führung von Brasilien, Indien und China spielt heute eine wichtige Rolle.

lungsländer von entscheidender Bedeutung. Kimberly Ann Elliott vom Institute for International Economics zufolge werden rund 50 bis 60 Prozent der Gewinne durch Handelsliberalisierung für Entwicklungsländer aus der Landwirtschaft resultieren.

Zwar einigten sich die EU und die USA im August 2003 auf einen Kompromiss über den Subventions- und Zollabbau in der Landwirtschaft und bei den Industriegütern, allerdings war dieser so vage gehalten, dass er bei zahlreichen Entwicklungs- und Schwellenländern auf heftige Ablehnung stieß. Als Reaktion gründeten sie die neue Verhandlungsgruppe der G-20, die unter der Führung von Brasilien, Indien und China eine deutliche Verbesserung des Marktzugangs in der Landwirtschaft forderte. Diese Kluft zwischen EU, USA und den Schwellenländern konnte auch auf der darauf folgenden WTO-Ministerkonferenz von Cancún im September 2003 nicht überwunden werden und führte letztlich – trotz Einigung beim Zugang zu billigen Medikamenten (TRIPS and Health) – zu einem Scheitern der Konferenz.

In Cancún wurde deutlich, dass die Zeiten vorbei sind, in denen die EU und USA als Haupthandelspartner im Alleingang den anderen WTO-Mitgliedern Verhandlungsergebnisse diktieren konnten. Mittlerweile sind neue Akteure – allen voran die großen Schwellenländer – aufgetreten, die wesentlich über Erfolg oder Misserfolg der Verhandlungen mitentscheiden. Diese neue Verhandlungsdynamik bestätigte sich auch bei der nächsten Etappe der Doha-Runde, dem Rahmenabkommen von Genf vom Juli 2004. Eine neue Kerngruppe (Five Interested Parties), bestehend aus EU, USA, Brasilien und Indien (als Vertreter der G-20) sowie Australien, einigte sich bereits im

Vorfeld der Konferenz auf Kompromisse, die die Grundlage für das spätere Abkommen bildeten.

Zwischen Genf und der Ministerkonferenz in Hongkong sollten die WTO-Mitglieder die grundlegenden Weichen in der Landwirtschaft und den Industriegütern stellen, um auf der Ministerkonferenz nur noch über die vollen Modalitäten (Prozentzahlen für Kürzungen bei Zöllen und Subventionen) zu entscheiden. Da die Dynamik der Verhandlungen nach Genf jedoch wieder erheblich stockte, einigten sich die WTO-Mitglieder im Januar 2005, zahlreiche Mini-Ministerkonferenzen abzuhalten. Doch erst der radikale Agrarvorschlag der USA im Oktober 2005 gab der Runde kurzfristig neuen Schwung: Die Agrarzölle sollten um bis zu 90 Prozent und interne Subventionen um 60 Prozent gesenkt werden. Die EU antwortete mit einem deutlich moderateren Gegenangebot, in dem sie vorschlug, ihre Zölle um durchschnittlich 46 Prozent zu senken. Dabei behielt sie sich jedoch vor, acht Prozent der Produkte aufgrund ihres sensiblen Charakters von den Kürzungen auszunehmen. Der Vorschlag der EU wurde von den Verhandlungspartnern harsch kritisiert. Vor allem Brasilien und die USA warfen der EU vor, ein ungenügendes Angebot vorzulegen und die Runde zu blockieren.

Europäische Agrarpolitik als Hemmschuh

Für die EU ist der Agrarhandel ein besonders sensibles Thema; sie blickt auf eine lange Tradition von Interventionen in die Landwirtschaft zurück: 1962 wurde vor allem auf Drängen Frankreichs die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) gegründet, mit dem Ziel, die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine

angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten und den Verbrauchern adäquate Preise zu garantieren (Art. 33 EGV). Im Rahmen der GAP sollte die europäische Landwirtschaft durch ein EG-weites System von Marktinterventionen und Exportsubventionen für wichtige landwirtschaftliche Produkte unterstützt und international konkurrenzfähig gemacht werden. Die GAP ist bis heute einer der wichtigsten Politikbereiche der EU, der mehr als 40 Prozent des gesamten Haushalts ausmacht, wobei ihr nicht nur aus wirtschaftlicher Sicht, sondern auch als identitätsstiftendes und integrationsförderndes Programm eine erhebliche Bedeutung zugesprochen wird.

Zwar fanden seit den siebziger Jahren bereits zahlreiche Reformen statt. Bei der letzten Reform im Jahr 2003 wurde z.B. beschlossen, den größten Teil der Subventionen an die Landwirte von der Produktion zu entkoppeln und in direkte Zahlungen umzuwandeln. Dies führt im WTO-Jargon dazu, dass rund 90 Prozent der europäischen Subventionszahlungen aus der handelsverzerrenden „Amber Box“ herausfallen und in die weniger handelsverzerrende „Blue Box“ oder die erlaubte „Green Box“ verschoben werden. Dennoch geht auch in der neuen EU-Finanzplanung für die Jahre 2007 bis 2013 der größte Teil der Ausgaben – trotz Reformankündigungen der britischen Präsidentschaft – an die Landwirtschaft. Konkret bedeutet dies, dass von den vereinbarten Gesamtausgaben in Höhe von 862 Milliarden Euro weiterhin rund 43 Prozent des Etats an die Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raumes gehen. Insgesamt sind in der EU jedoch nur noch rund zwei Prozent der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig.

Der größte Blockierer bei den Verhandlungen über Kürzungen der Agrarausgaben ist Frankreich. Präsident Chirac hatte bereits zu Beginn der Verhandlungen über die Finanzplanung 2007 bis 2013 deutlich gemacht, dass er nicht bereit sei, an dem Kompromiss zwischen Frankreich und Deutschland vom Oktober 2002 zu rütteln, bei dem sich beide Länder darauf geeinigt hatten, die realen Agrarausgaben bis zum Jahr 2013 stabil zu halten. Den Kompromiss hatten schließlich alle europäischen Staaten unterstützt. Die Möglichkeit für Reformen in der neuen Finanzperiode war somit von Anfang an begrenzt. Frankreich gestand lediglich zu, eine Review Clause zu integrieren, die vorsieht, im Jahr 2008 das gesamte Budget – inklusive der Ausgaben für die Landwirtschaft – zu überprüfen. Allerdings ist diese Klausel sehr vage gehalten.

Wieso sperrt sich Frankreich so vehement gegen eine Liberalisierung des Agrarsektors in der EU und im Rahmen der Doha-Runde, obwohl die Landwirtschaft nur zwei Prozent seines BIP ausmacht? Frankreich ist Nettoempfänger der GAP. Es ist der größte landwirtschaftliche Produzent in Europa (rund 23 Prozent der europäischen Produktion) und erhält einen Großteil der Subventionen aus der EU: Rund ein Viertel aller Gelder (22 Prozent) geht an Frankreich, im Jahr 2004 machte dies rund 9,4 Milliarden Euro aus. Aus diesem Grund wehrt sich die einflussreiche französische Bauernlobby (FNSEA) gegen Reformen. Zusätzlich hat es sich Präsident Chirac als ehemaliger Landwirtschaftsminister zur persönlichen Aufgabe gemacht, die Interessen der französischen Bauern zu verteidigen. So ist zumindest bis zum Ende der Amtszeit von Chirac im Jahr 2007 nicht an eine Änderung in der französischen Agrarpolitik zu denken.

Frankreich sperrt sich vehement gegen eine Liberalisierung des Agrarhandels, weil es fast ein Viertel der EU-Subventionen erhält: rund 9,4 Milliarden Euro pro Jahr.

Es gibt jedoch nicht nur ökonomische Gründe für die französische Politik. So sind die ländliche Region und die Landwirtschaft, die Lebensmittel, zentrale Elemente der Identität Frankreichs,² weswegen gerade die kleinen Bauernhöfe unterstützt werden sollen. Aus diesen Gründen befürwortet auch die Mehrheit der französischen Bevölkerung die Agrarpolitik der Regierung. Verschwiegen wird dabei allerdings häufig, dass es nicht die kleinen Bauernhöfe sind, die von der Subventionierung profitieren, sondern vielmehr die großen landwirtschaftlichen Betriebe. Nach einer Studie von Oxfam erhalten die größten 15 Prozent der französischen Agrarbetriebe rund 60 Prozent der Direktzahlungen, während 70 Prozent der kleinsten Betriebe nur 17 Prozent der Zahlungen bekommen.³

Landwirtschaft als Schlüsselthema in Hongkong

Aufgrund dieser starren Haltung Frankreichs zeigten sich die Europäer auch bei der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong wenig kompromissbereit in der Landwirtschaft. Der US-Handelsbeauftragte (USTR) Robert Portman betonte: „Es gibt nur einen Weg aus der jetzigen Blockade: eine Übereinkunft zu weltweiten Zollsenkungen in den geschützten Agrarmärkten.“⁴ Und auch der brasilianische Außenminister Amorim unterstrich: „Wir sind bereit, Kompromisse einzugehen. Aber der Motor der Verhandlungen ist die Landwirtschaft. Bevor dieser Motor nicht anspringt, wird sich nichts tun.“⁵

In Hongkong mussten die 149 WTO-Mitglieder zwei Ziele erreichen: Erstens sollte ein strikter Terminplan für 2006 festgelegt werden. Zweitens sollte ein Entwicklungspaket für die LDCs geschnürt werden. Mit einem Scheitern der Konferenz rechnete zwar kaum jemand, doch war auch eine Einigung über besonders sensible Themen nicht zu erwarten, da es keine Bewegung in den festgefahrenen Positionen gegeben hatte. Basis der Verhandlungen in Hongkong war ein Entwurfstext der Minister (Draft Ministerial Declaration), der jedoch keine konkreten Vereinbarungen enthielt. Dass die meisten dieser Leerstellen auch in Hongkong nicht gefüllt, sondern die Arbeit auf später vertagt werden würde, war spätestens zu Beginn der Ministerkonferenz klar. Vielmehr wollte man vor allem eine Annäherung der festgefahrenen Positionen und Interessen erreichen.

Die Hoffnungen waren also gleichermaßen gedämpft wie auch hoch: Gedämpft, da in den letzten Wochen vor Hongkong trotz der Agrarvorschläge der USA und EU kaum Fortschritte erzielt wurden; hoch, da man nichtsdestotrotz hoffte, dass die Ministerkonferenz zum notwendigen Durchbruch im Agrarbereich führen würde. Der Generaldirektor der WTO, Pascal Lamy, betonte: „Ich weiß nicht, wie viele dieser Ziele wir in Hongkong erreichen, wie groß der Schritt nach vorne sein wird. Es müssen sich aber alle bewegen, damit aus dem bisherigen taktischen Geplänkel, bei dem man Angebote wie Steine ins Wasser wirft, wirkliche Verhandlungen werden.“⁶

Dass in Hongkong kein Durchbruch erreicht werden würde, wusste man schon vorher. Angestrebt war aber zumindest eine Annäherung der festgefahrenen Positionen und Interessen.

² European Farming, *The Economist*, 8.12.2005.

³ Juliane von Reppert-Bismarck: EU to Discuss Listing Beneficiaries of Farm Aid, *Wall Street Journal*, 7.11.2005.

⁴ Zitiert in: Cordula Tutt: Schlechte Stimmung beim WTO Gipfel, *Financial Times Deutschland*, 15.12.2005.

⁵ Europas Haltung ist unmoralisch, *Die Zeit*, 13.12.2005.

⁶ Zitiert in: Konrad Mrusek: Hoffen auf ein Anti-Cancún. Alle müssen sich bewegen, *FAZ*, 6.12.2005.

Allerdings blieb es zunächst bei taktischem Geplänkel: Die Entwicklungsländer waren nur bereit, über Industriegüter zu verhandeln, wenn die Industriestaaten ihren Agrarsektor öffnen. Die EU und USA schoben sich immer wieder gegenseitig den Schwarzen Peter zu, wer die höheren Subventionen und Marktzugangsbarrieren habe: Schuld an Verhandlungsblockaden in allen Bereichen sei die Position der EU in den Agrarverhandlungen, hieß es seitens der USA: „Solange sich die EU nicht bewegt, wird sich auch niemand anderes bewegen“, konstatierte USTR Portman.⁷ Der EU-Handelskommissar Peter Mandelson kreidete im Gegenzug die Nahrungsmittel-Hilfslieferungen der USA an Entwicklungsländer als Subventionen an. Amorim wiederum bezeichnete das Verhalten der USA und EU als reine Zeitverschwendung, wobei er kritisierte: „Die reichen Länder können keine Bezahlung dafür erwarten, dass sie tun, was sie schon längst hätten tun sollen.“ Im Welthandelssystem herrsche nach wie vor „eine Struktur von Privilegien und Ungerechtigkeit“.⁸

Allianz der Entwicklungsländer

Wie bereits in Cancún bewiesen die Entwicklungsländer, dass Verhandlungen nicht mehr im Alleingang der USA und EU bestritten werden können. Trotz erheblicher Interessendifferenzen ihrer Mitglieder sprach die G-20 erneut mit einer starken, vereinten Stimme. Auch bildeten zum ersten Mal in der Geschichte der WTO alle 110 Entwicklungsländer eine einheitliche Allianz, bestehend aus der G-20, G-33 und G-90 (AKP-Staaten, LDCs – Least Developed Countries – und die Afrikanische

Gruppe). Die Entwicklungsländer wollten künftig mit einer Stimme sprechen, kündigte Amorim an, der die Allianzbildung zur G-110 als historischen Moment bezeichnete.

Wie erwartet, wurde gerade der Baumwollhandel, der bereits im Mittelpunkt der Verhandlungen in Cancún gestanden hatte, erneut thematisiert. Insbesondere die „Cotton Four“ (Benin, Burkina Faso, Tschad und Mali) forderten ein Ende der Subventionen in den Industrieländern. Die USA subventionieren den heimischen Baumwollanbau mit rund vier Milliarden Dollar jährlich – mehr als das Bruttoinlandsprodukt jedes afrikanischen Baumwollstaats. Der Weltbank zufolge mindern die subventionierten Baumwollexporte der USA die Ausfuhrerlöse der afrikanischen Baumwollländer um 150 Millionen Dollar jährlich, was 20 Prozent ihres gesamten derzeitigen Exportgewinns entspricht.

Einigung auf Minimalkonsens

Noch kurz vor Hongkong hoffte Lamy, möglichst bis zu 66 Prozent der Runde bewältigen zu können. Doch auch dies erwies sich als unrealistischer Optimismus. Nach sechs Tagen intensiver Verhandlungen einigten sich die WTO-Mitglieder auf einen Minimalkonsens; die Ergebnisse aus Hongkong blieben bestenfalls moderat.

In der Landwirtschaft sollen Exportsubventionen der Industrieländer stufenweise bis 2013 abgeschafft werden – das Jahr, in dem die Exportsubventionen der EU höchstwahrscheinlich sowieso ausgelaufen wären. Weniger klar war der Text hinsichtlich der Marköffnung: Es wurden vier Bänder für Zollreduktionen festgelegt, wobei genaue Prozentsätze allerdings

Die USA subventionieren den heimischen Baumwollanbau mit rund vier Milliarden Dollar jährlich – das ist mehr als das BIP jedes afrikanischen Baumwollstaats.

⁷ Zitiert in: Politisches Mikado bei der WTO, FAZ, 14.12.2005.

⁸ Zitiert in: Ebd.

Der größte Fortschritt besteht in einem Entwicklungspaket für die ärmsten Länder, die ab 2008 zoll- und quotenfreien Zugang zu den Märkten der Industrieländer erhalten sollen. Doch eine umfassende Liberalisierung des Welthandels darf darüber nicht aus den Augen verloren werden.

fehlen. Bis spätestens Ende April 2006 soll dann über die genauen Modalitäten entschieden werden. Etwas weiter ging man im Baumwollhandel: Exportsubventionen sollen hier bereits bis 2006 abgeschafft werden. Beim zentralen Thema interne Subventionen für Baumwolle blieb die Ministererklärung jedoch sehr viel vager.

Wie erwartet, wurde hinsichtlich des Marktzugangs für Industriegüter nur die Anwendung der Schweizer Formel für den Zollabbau beschlossen (hohe Zölle sollen stärker gesenkt werden als niedrige); die genaue Berechnung blieb jedoch weiterhin unklar, was deutlich das fehlende Entgegenkommen der G-20 widerspiegelt, ihre Industriezölle zu senken. Noch geringere Fortschritte gab es im Dienstleistungsbereich. Hier wurden die WTO-Mitglieder nur aufgefordert, die Verhandlungen zu intensivieren.

Der größte Fortschritt wurde im Bereich Entwicklungsfragen erzielt: Die Ministerkonferenz schnürte ein Entwicklungspaket für die ärmsten Entwicklungsländer, die ab 2008 zoll- und quotenfreien Zugang zu den Märkten der Industrieländer erhalten sollen. USTR Portman sagte außerdem eine Anhebung der jährlichen US-Zahlungen von 1,3 auf 2,7 Milliarden Dollar bis 2010 zu (Aid for Trade) – vorausgesetzt, die betroffenen Länder öffneten im Gegenzug ihre Märkte. Die EU kündigte ihrerseits an, ihre Hilfszahlungen von 400 Millionen auf zwei Milliarden Dollar zu erhöhen.

Trotz der vielen Lücken und ungenauen Formulierungen der Ministererklärung bezeichnete EU-Kommissar Peter Mandelson den Kompromiss als annehmbar. Während das Entwicklungspaket allgemein begrüßt wurde, verwiesen allerdings zahlreiche Entwicklungsländer auf die Kehrseite der Medaille. Die sambische Delegation bezeichnete es als ein einseitiges Ange-

bot der Reichen, die dann willkürlich die Bedingungen festlegen könnten. Die wahre Hilfe sei vielmehr die lang versprochene umfassende Liberalisierung des Welthandels, in der jedoch kaum Fortschritte erzielt wurden. Problematisch ist ferner, dass zahlreiche Produktlinien (drei Prozent aller Handelsgüter) erneut aus der Liberalisierung unter dem Entwicklungspaket ausgenommen werden. Und auch Lamy warnte, dass das Entwicklungspaket den Ehrgeiz bei den eigentlichen Verhandlungen nicht schmälern dürfe.

Wohin führt der Weg?

Gemessen an der Länge vergangener GATT-Runden oder an den beiden gescheiterten Ministerkonferenzen der WTO in Seattle und Cancún ist der Minimalkonsens von Hongkong nicht weiter problematisch. Jede bisherige Verhandlungsrunde ist in Verzug geraten, und verpasste Deadlines sowie aufgeschobene Entscheidungen sind nichts Ungewöhnliches. Allein die letzte Verhandlungsrunde der WTO, die Uruguay-Runde, hat acht Jahre gedauert (1986 bis 1994). Angesichts der sehr viel schwierigeren Verhandlungsthemen in der Doha-Runde sowie einem sich deutlich veränderten politischen Umfeld war es geradezu absurd, davon auszugehen, die Runde könnte innerhalb von drei Jahren erfolgreich abgeschlossen werden.

Nun möchte man die Runde bis zum Jahreswechsel 2006/07 abschließen – gemessen am bisherigen Verhandlungstempo ist jedoch auch dies recht unwahrscheinlich. Und genau hier liegt das Problem. Denn Mitte 2007 läuft die Trade Promotion Authority (TPA) der USA aus. Durch die TPA wird dem amerikanischen Präsidenten international eine gewisse Glaubwürdigkeit und Verhandlungsmacht verliehen. So braucht er die TPA verfahrenstechnisch zwar nicht,

um an internationalen Verhandlungen teilzunehmen. Allerdings werden die WTO-Staaten kaum bereit sein, mit den USA zu verhandeln, wenn der Kongress ganze Abschnitte eines Abkommens im Nachhinein verändern kann. Auch wird die Doha-Runde das Interesse der Politiker nicht für ewig fesseln können. Binnenwirtschaftliche Probleme und Wahlen werden wieder ins Zentrum des Interesses rücken. Wie auch der *Economist* warnte, liegen hier besondere Gefahren: „Apathy poses almost as big a threat to the WTO as acrimony precisely because its dangers are less obvious.“⁹

Minimalkonsens oder Verlängerung

Zwei Szenarien für die Doha-Runde sind denkbar: erstens die Erreichung eines Minimalkonsenses bis 2006 und zweitens eine Verlängerung der Runde, wenn es gleichzeitig zu einer Erneuerung der TPA kommt. Wie könnte ein solcher Minimalkonsens aussehen? Hier müsste es einerseits zu einem Kompromiss in der Landwirtschaft kommen, wobei das Auslaufen der Exportsubventionen bis 2013 voraussichtlich beibehalten wird. Die internen Stützmaßnahmen werden vermutlich von der verbotenen „Amber Box“ in die erlaubte „Green Box“ umgeschichtet. Und beim Marktzugang wird es zu geringfügigen Zolssenkungen kommen. Im Industriegüterbereich wird die Schweizer Formel bestätigt, und die zurzeit von den WTO-Mitgliedern tatsächlich angewandten Zollsätze werden wahrscheinlich unter der WTO gebunden. Im Dienstleistungsbereich könnten sich eine Reihe von Staaten in plurilateralen Sektorverhandlungen zu einer weiteren Liberalisierung entschließen.

Sollte es zu einer Erneuerung der TPA nach dem 1. Juli 2007 kommen, wird die Verhandlungsrunde verlängert werden, da die Einhaltung der bestehenden Fristen sehr unwahrscheinlich ist. Allerdings besteht auch in diesem Szenario die Gefahr, dass aufgrund des geringen politischen Engagements der Hauptverhandlungspartner und des weltweit steigenden protektionistischen Sentiments nur ein Minimalkompromiss zustande kommt. Zu einer Umsetzung der ehrgeizigen Ziele der Doha-Runde wird es wahrscheinlich nur kommen, wenn die Kompromissbereitschaft der beteiligten Staaten aufgrund externer Faktoren wie z.B. ein niedriges Wachstum der Weltwirtschaft und des Welthandels, eine protektionistische Gegenreaktion in den großen Handelsnationen oder ein weitreichendes politisches Ereignis erheblich steigt. Am wahrscheinlichsten ist allerdings ein Minimalkonsens, unabhängig davon, ob die Runde bis 2006 abgeschlossen oder verlängert wird.

Auch wenn die Erwartungen an die Ergebnisse der Doha-Runde deutlich reduziert sind, schätzt die Weltbank, dass auch ein Minimalkompromiss das Einkommen der Entwicklungsländer stärker steigern lassen würde als der viel gelobte Schuldenerlass des vergangenen Jahres oder die Erhöhung der Entwicklungshilfe. Um so mehr lohnt es sich, für ein umfassendes Liberalisierungspaket zu kämpfen. Wie auch Neuseelands Handelsminister Jim Sutton betonte: „Wenn wir diese Chance verpassen, wird sie vielleicht innerhalb einer Generation nicht wiederkommen.“¹⁰

Auch ein Minimalkompromiss würde das Einkommen der Entwicklungsländer stärker steigern lassen als der viel gelobte Schuldenerlass des vergangenen Jahres oder die Erhöhung der Entwicklungshilfe.

⁹ Do Despair, *The Economist*, 10.12.2005.

¹⁰ Zitiert in: Politisches Mikado bei der WTO, *FAZ*, 14.12.2005.